

# ¿Municipio educador o escuelas municipalizadas?

## El papel del Gobierno Local en el Proyecto Educativo Nacional

Advierte que la municipalización está siendo vista como la administración de las escuelas por las municipalidades, y no como un proceso político articulado a la descentralización con participación de los gobiernos regionales. Propone ampliar la mirada y vincular el sistema educativo escolar al desarrollo local y al rol educador y formador de ciudadanía, como indica la Ley Orgánica de Municipalidades.

---

**SEVERO CUBA MARMANILLO**

*Tarea*

---

Desde el anuncio de la municipalización de la educación el 28 de julio de 2006,<sup>1</sup> se ha generado entre los actores regionales y locales del país una gran confusión respecto del itinerario de la descentralización educativa en el Perú. El planteamiento de transferir la administración de las escuelas a los gobiernos locales no tenía antecedente en las políticas y leyes hasta entonces dadas como parte de la reforma descentralista del Estado.

El proceso y el modelo planteado desde las políticas concertadas en el Acuerdo Nacional<sup>2</sup> y expresadas en

la normatividad posterior<sup>3</sup> no daban a los municipios provinciales o distritales atribuciones en la gestión del sector. Más bien, la mayor demanda era la conclusión del proceso de transferencia política, administrativa y de recursos de la sede central del Ministerio de Educación (MED) a las administraciones regionales sectoriales bajo la clara autoridad y competencia de los gobiernos regionales.

Sin embargo, con su puesta en la agenda política, se proponía la interpretación de que esta municipalización cristalizaba las aspiraciones descentralistas de las regiones y localidades, por cuanto se basaba en el nivel más cercano de representación democrática e institucional del Estado. Así, al itinerario establecido para la descentralización educativa se sumaba una nueva tarea: la municipalización de la administración de las escuelas. Y tanto fue así, que el inicio del Plan Piloto prescindió de los gobiernos regionales y, casi al azar, inscribió a gobiernos locales de costa, sierra y selva en el Plan. Con este

---

<sup>1</sup> Mensaje presidencial de asunción de mando, doctor Alan García Pérez, Presidente Constitucional del Perú.

<sup>2</sup> Véase la política de descentralización del Acuerdo Nacional.

<sup>3</sup> Véase la Ley de Descentralización, la Ley Orgánica de Regiones, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley General de Educación.



comienzo poco descentralista, se ha insistido en una política que, acompañada de promesas de transferencia de recursos financieros y decisión sobre las plazas docentes, a dos años y medio de su anuncio sigue siendo lo que fue al principio: una medida desarticulada del proceso de descentralización educativa, sin propuesta técnica validada, sin experiencias demostrativas, sin recursos y que, hay que decirlo, colisiona con la normativa existente, de mayor jerarquía y fruto de amplios consensos.

En este texto nos proponemos desarrollar una noción de Municipio Educador, que emerge de la experiencia de los aportes de los gobiernos locales a la educación en sus jurisdicciones y que dialoga con el proceso descentralizador. Hay que esclarecer el necesario papel del Gobierno Local en la educación, en las sinergias entre escuela y comunidad, así como en la promoción de procesos participativos de concertación y que nítidamente expresan la voluntad de los ciudadanos por el derecho a la educación y la necesidad de fortalecer la escuela pública gratuita en el Perú. En este punto queremos aclarar este papel del municipio en la educación y la participación ciudadana frente a la noción de municipio agente de la privatización neoliberal con que se interpreta al Gobierno Local desde una visión ideologizada de la realidad.

## ¿MUNICIPALIZACIÓN DE LAS ESCUELAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA?

Como ya afirmamos, la medida de transferir la administración de las escuelas a las municipalidades no tiene antecedente en las políticas y leyes dadas para el proceso de reforma descentralista y democrática del Estado establecido desde el Foro del Acuerdo Nacional en ade-

lante. Sin embargo, como sabemos, el antecedente más reciente de esta medida fueron las normas dictadas por el Gobierno de Alberto Fujimori a fines del 1992,<sup>4</sup> conocidas como las leyes de los COMUNED (consejos municipales de educación). El paquete incluía la conformación de consejos comunales de educación (CCE), que tenían carácter de entidades de derecho privado con atribución para administrar las escuelas públicas de su ámbito o darlas en concesión a entidades privadas (profesores, instituciones religiosas, colegios profesionales, etcétera). En relación con el financiamiento, se planteaba la transferencia de los recursos del Gobierno Central a los CCE para garantizar una mayor eficiencia en la administración del gasto educativo. Así, para esta transferencia se consideraría el promedio mensual de asistencia de alumnos a los colegios del ámbito. Pronto, a escasos cinco meses de dictadas, estas medidas fueron derogadas por el Gobierno. Haciendo un balance sobre este fracaso, Díaz propone: "Factores políticos, como un proceso subversivo aún imperante y el que la mayoría de alcaldes en el país no fueran del partido de gobierno influyeron en esta decisión".<sup>5</sup>

Habría que agregar que la medida tenía un discurso que proponía reemplazar al Estado en la gestión de las escuelas por entidades privadas, en el entendido de que la gestión privada de las escuelas públicas mejoraría la

<sup>4</sup> El 27 de diciembre de 1992 se establecieron el DL 26011, Ley de Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativa; el DL 26012, Ley de Financiamiento Educativo; y el DL 26013, Ley de Mejoramiento de la Calidad y Ampliación de la Cobertura de la Educación Primaria.

<sup>5</sup> DIAZ, Hugo; 2003; LA REFORMA DEL MERCADO EDUCATIVO. Lima: Instituto Peruano de Economía (IPE). Página web: [www.ipe.org.pe](http://www.ipe.org.pe)

calidad del servicio. Adjunto a esto, se argumentaba que el financiamiento basado en la asistencia real de los estudiantes y no en un registro anual de la matrícula evitaría la sobreoferta y, gracias a este mecanismo, las escuelas competirían por la mayor matrícula y asistencia de estudiantes en una localidad.

Visto así, este paquete fue entendido por la población como una amenaza a la gratuidad de la educación. Y esta lectura tuvo un peso en la oposición social a las leyes COMUNED. También puede leerse en estas medidas un componente de cálculo político en el objetivo de liquidar una representación política tradicional y consolidar el control de una base social desde el nivel local. Parece ser que prontamente el Gobierno de entonces tomó nota de que los gobiernos locales no les serían favorables y que el paquete evidentemente privatizador era objeto de rechazo por la población. Ambos factores intervinieron en el fracaso de este antecedente de municipalización educativa.

No estamos en el mismo escenario, aunque el debate entre las opciones puestas sobre la mesa en aquel entonces continúa. No es este régimen una dictadura; los consejos educativos municipales (CEM) no están propuestos como entidades de derecho privado, a diferencia de los COMUNED; no se está planteando un financiamiento educativo basado en mecanismos de mercado, como tampoco se propone la entrega de las escuelas públicas en concesión a entidades de carácter privado. El paquete no es el mismo.

Aunque el debate sobre educación y mercado aún está presente, y las diversas posturas coexisten buscando la puesta en acción de sus respectivos programas, lo que es parte de la democracia, el fracaso de 1993 ha sido, creemos, la afirmación de una vocación de la ciudadanía por el derecho a la educación y la gratuidad de la enseñanza. Tanto es así que la ley 28044, aprobada diez años después, consagra ambas afirmaciones de forma explícita. Esto es algo que desde diversos extremos no se logra entender. Los peruanos jugamos un partido por el derecho a la educación gratuita en 1993 y ganamos. La tarea de hoy es confirmar este derecho desarrollando un programa de justicia o equidad educativa: educación de calidad para todos y todas. Esto es lo que se le exige al Estado ahora y desde entonces.

¿Qué aporta hoy municipalizar la administración escolar a esta finalidad? El actual Plan Piloto de Municipalización de la Educación se propone como un salto cualitativo en el itinerario descentralista. Pero la descentralización es un proceso político y no meramente administrativo. El núcleo del modelo, hasta donde se ha desarrollado la formulación, es la administración de las escuelas por los municipios. Para ello resulta crucial que los recursos que el MED destina a las escuelas de un determinado ámbito sean transferidos a los municipios. En tanto son básicamente gastos corrientes, se trata de transferir los fondos para pagos y el sistema de planillas. A esto podría sumarse el reciente fondo para mantenimiento escolar. El CEM está constituido por representantes de los CONEI, es decir, es una instancia de carácter sectorial.

## **Los peruanos jugamos un partido por el derecho a la educación gratuita en 1993 y ganamos. La tarea de hoy es confirmar este derecho desarrollando un programa de justicia o equidad educativa: educación de calidad para todos y todas.**

De este modo, el sentido del municipio como expresión de la sociedad local que integra y enriquece con una perspectiva global del desarrollo las tareas de los sectores diversos del Estado, se empobrece con un modelo sectorializado y centrado en lo administrativo.

¿Necesitan hoy los municipios administrar las escuelas para cumplir su rol en la educación? ¿Necesitamos que los municipios administren las escuelas para cumplir con la finalidad de justicia educativa?

Para ambas preguntas, la respuesta es que no es de necesidad que así sea. Entregarles la administración de las escuelas no es una condición o factor *sine qua non* para garantizar el derecho a una educación de calidad.

Los retos municipales en materia educativa, sin embargo, sí exigen cambios en la organización y la cultura institucional de los gobiernos locales, en la mentalidad de los alcaldes, regidores y funcionarios. Este cambio tiene que ver con la noción de desarrollo local con la cual se actúa y se toman decisiones de gobierno en las municipalidades. Tiene que ver también con cambios en la lógica de la clase política que actúa en los espacios locales, que habitualmente hace de la educación y de las escuelas un campo de oportunidad electoral.

Estos retos son complejos y, de hecho, medidas como la municipalización de las escuelas no necesariamente



ayudan a su realización. Ciertamente, pueden abonar a poner la educación escolar en la agenda del Gobierno Local. Pero, insistimos, la inclusión de la educación en la agenda municipal exige una visión global y el planteamiento de un proceso participativo, intersectorial, así como la atención de los cambios políticos y culturales en los liderazgos y en la ciudadanía. Absorbidos por las tareas administrativas y sectoriales, tendremos municipios, en caso de hacerse efectivo el modelo, en una situación que es la que enfrentan hoy las administraciones intermedias y los directores de las escuelas: con las horas dedicadas a asuntos de trámites administrativos y sin poder gestionar integralmente y con objetivos claros las dimensiones pedagógica, cultural y comunitaria de la educación local. ¿Por qué querríamos algo así?

### MUNICIPIO EDUCADOR Y PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

La reforma descentralista del Estado en materia educativa, basada en las normas existentes, indica un itinerario que va en dos líneas paralelas.

Por un lado, la referida a la descentralización en el ámbito del sistema educativo, que compromete al sector Educación en su conjunto. Las tareas en este campo han sido la transferencia de competencias y recursos del MED a las regiones y la reestructuración de los sistemas regionales de gestión de la educación, que involucra la estructura de las direcciones regionales y de las unidades de gestión educativa local (UGEL). Una revisión del diagnóstico de partida establecido en el Proyecto Educa-

tivo Nacional (PEN),<sup>6</sup> objetivo estratégico 4.º, da cuenta del modelo consensuado de descentralización del sector educativo. El diagnóstico agrega una tarea central: el combate a la corrupción en la administración educativa y en la prestación del servicio.

Por otro lado, el fortalecimiento de los gobiernos locales en su papel de liderazgo y conducción del desarrollo integral de sus ámbitos y, específicamente, en materia educativa. Este rol de liderazgo es prefigurado en el objetivo estratégico 6.º, resultado 1, del PEN.

En la revisión del documento del PEN encontramos que se ha tenido cuidado, en su elaboración, de dialogar y enriquecer la normativa existente.

Por esto, no extraña encontrar en la lectura del artículo 82.º de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) el desarrollo de un proyecto de Gobierno Local que dialogue con lo señalado en el PEN: "Municipios asumen rol educador y formador de ciudadanía gobernando democráticamente, cumpliendo sus obligaciones, garantizando los derechos de todos y fomentando los deberes cívicos".

En esta definición no está implicado el tema de la administración municipal de las escuelas. El rol educador del Gobierno Local sigue otra ruta, en el espacio de la vida ciudadana, en el establecimiento del diálogo entre el sistema escolar y el proceso de desarrollo local.

<sup>6</sup> El documento se encuentra en <http://www.cne.gob.pe/PEN-Oficial.pdf>.

Es el municipio el que ha de exigir y ayudar al sistema educativo a articularse a los procesos de desarrollo. Es responsabilidad del sistema escolar adherirse a esta exigencia y adecuar su funcionamiento, su organización y sus planes.

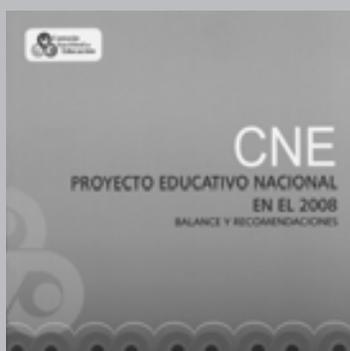
Éste es el reto de los gobiernos locales: liderar la articulación de las escuelas al proyecto de desarrollo integral de sus comunidades.

Los mandatos de la LOM, establecidos en el citado artículo 82.º, describen en extenso las responsabilidades del Gobierno Local para garantizar un manejo armónico del conjunto de recursos educativos locales, tangibles e intangibles, para que la acción educativa cumpla de modo efectivo su función en el desarrollo social, cultural, productivo, político y moral de la sociedad local. Y en esto consiste el desarrollo educativo: en el logro de una educación y un sistema escolar que aporte a la calidad de vida de los ciudadanos.

No vamos a extendernos aquí en la explicación del articulado. Queremos señalar, sencillamente, que la norma existente otorga un mandato fuerte y amplio a los gobiernos locales en materia educativa. Los municipios aún no terminan de adecuar su organización y funcio-

namiento al cumplimiento de este mandato. Éste, sin embargo, entraña un proyecto de Gobierno Local educador. Es que las leyes son proyectos, derroteros hacia los cuales queremos llevar al país. La sola enunciación de la ley no transforma la realidad, pero sí señala un camino que a su vez es fruto de lo reconocido como experiencia positiva en la relación entre Gobierno Local y educación.

De hecho, hay en este momento gobiernos locales que trabajan por el desarrollo educativo, de cara a sus mandatos. Así como se ha avanzado en la formulación participativa de los proyectos educativos regionales (PER), hoy tenemos municipios que pueden mostrar sus esfuerzos en convocar y lograr la participación de su ciudadanía en la construcción de sus proyectos educativos locales y en la formulación de proyectos de inversión fundados en estas políticas educativas concertadas. Estos son pasos concretos, aunque iniciales, de un proceso todavía largo de constitución de lo que ahora llamamos un Municipio Educador. Esta es la tarea que tenemos en el Perú. Dar lugar, con un trabajo de diálogo con los gobiernos regionales y locales, a municipios comprometidos con la educación. Municipios cumpliendo el mandato de normas ampliamente discutidas y consensuadas. 



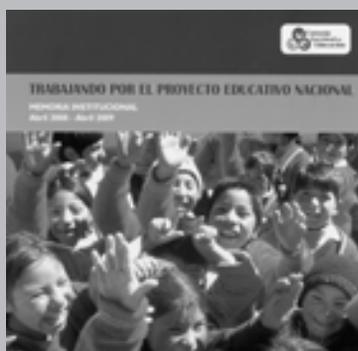
### **Trabajando por el Proyecto Educativo Nacional. Memoria Institucional.**

Abril 2008-abril 2009

Da cuenta de las actividades desarrolladas por la actual gestión del Consejo Nacional de Educación, que asumió el cargo en marzo de 2008, en su compromiso de aportar y colaborar en la implementación del Proyecto Educativo Nacional como política de Estado.

### **Proyecto Educativo Nacional en el 2008. Balance y recomendaciones**

Presenta los logros y dificultades que ha tenido el proyecto Educativo Nacional (PEN) durante el año 2008 y las recomendaciones que el CNE considera pertinentes para el cumplimiento de los seis objetivos estratégicos del PEN.



### **Consejo Nacional de Educación**

Av. De la Policía 577, Jesús María, Lima 11, PERÚ.

Teléfono 261 9522

Internet: [www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)